

A Lei 10.267 — de 28 de agosto de 2001 — e o sistema de registro de imóveis

Marcos Sousa e Silva*

Apesar da impressão inicial que possa causar, não houve, por parte da Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, qualquer alteração normativa a ponto de modificar o Sistema de Registro de Imóveis no Brasil, continuando a ser exercido pelos Oficiais de Registro de Imóveis, atividade pública delegada ao particular mediante concurso público de provas e títulos. O registro permanece como ato constitutivo, cuja presunção eficacial é relativa.

Introdução

Com advento da Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, que criou o Sistema Público de Registro de Terras, surgiram opiniões, principalmente na mídia escrita, no sentido de que o sistema de registro imobiliário no Brasil sofrera modificações que o teria igualado ao sistema de registro alemão, porquanto a citada lei teria criado o Sistema Público de Registro de Terras.

É cediço que o registro imobiliário visa a garantir a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos ou negócios atinentes a bens imóveis. Se-

gundo Washington de Barros Monteiro, o registro imobiliário é o conjunto de atos autênticos e hábeis a ministrar prova segura e certa sobre a situação dos bens imóveis.

“Diferimos, ... em maior grau do sistema francês, quanto aos efeitos desse registro, pois enquanto na França o registro só serve para garantir a publicidade, aqui, tal qual no sistema germânico, o registro é causa de transferência da propriedade.”

A importância do registro público, no dizer de Maria Helena Diniz, repousa não só na relevância alcançada na “seara do Direito Civil e Mercantil, na do Direito Público, pela sua estreita vinculação com a aquisição da propriedade imobiliária por ato inter vivos (CC, arts. 676 e 856), pela confiança na sua exatidão, ga-

* Procurador do Distrito Federal e Advogado.

rantida pela fé pública, mas também merecendo, por parte dos juristas e dos magistrados, análises mais aprofundadas, pelos vários problemas que suscita e pela sua necessidade ou obrigatoriedade para resguardar a estabilidade do domínio, preservar a segurança jurídica e possibilitar a verificação estatal do direito de propriedade, controlando os atos praticados pelo titular no exercício de seus direitos, relativamente a outros

titulares” (*Sistemas de Registros de Imóveis*. São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1997, p. 12).

O registro de imóveis pode ser organizado de mais de uma forma, conforme o arcabouço normativo queira disciplinar a sua eficácia. Geralmente, as legislações agasalham um dos três sistemas: alemão, francês ou misto, também chamado de eclético.

Dos sistemas de registro de imóvel

No sistema alemão, por alguns nominado de publicista, o registro de imóveis é de responsabilidade de um órgão público. Os contraentes devem comparecer pessoalmente ao registrador para transferirem os direitos reais imobiliários. O registro, nesse caso, é a causa do direito real. Bem por isso é considerado como ato constitutivo de direito.

De acordo com esse sistema, somente o registro transfere a propriedade do bem imóvel, independentemente do contrato anteriormente celebrado. O contrato, que pode ser de compra e venda, gera apenas direito pessoal ou obrigacional. O seu inadimplemento gera para o descumpridor a obrigação de indenizar por perdas e danos. O registro independe do contrato. O vício no contrato não invalida o registro.

Inerente ao sistema alemão é a presunção *juris et de jure* do domínio da pessoa em cujo nome se encontra o imóvel registrado. Por haver um controle total sobre todos os imóveis existentes, a legislação alemã emprestou ao registro a presunção de legitimidade absoluta em favor do ter-

ceiro de boa-fé, não se admitindo, evidentemente, prova em contrário.

Todos os imóveis são cadastrados individualmente. Por isso, não é admissível que o registro público não expresse a verdade. O erro no registro não é corrigido. Ao contrário, permanece válido, convolvendo-se em perdas e danos eventuais prejuízos dele decorrentes, cabendo ao próprio Estado que, como já mencionado, é o administrador, o responsável direto pelo sistema, o dever de indenizar.

Já no sistema francês, também denominado consensual ou privatista, o registro apenas serve para conferir publicidade ao ato. Não serve para transferir propriedade ou criar direito sobre coisa alheia imóvel. Nesse sistema, a transferência de propriedade ocorre pelo contrato, servindo o registro apenas e tão-só para levar ao conhecimento de todos o negócio realizado.

A nulidade no contrato contamina o registro respectivo, por este ser causa daquele.

O Brasil, diante da sua realidade, diversa dos dois países, pois o seu território é algumas vezes maior que os da França e da Alemanha juntos, optou por um sistema eclético ou misto, juntando características dos dois sistemas, muito embora com proximidade mais estreita com o sistema alemão.

Pelo sistema de registro adotado no Brasil, no que se refere à transferência de propriedade imóvel, adotamos o sistema francês, parcialmente, no que diz respeito à necessidade de um título para providenciar o registro, e o sistema germânico, também parcialmente, em relação à necessidade de registro para aquisição da propriedade e prova do domínio.

Diferimos, contudo, de ambos os sistemas. Em maior grau do Sistema Francês, quanto aos efeitos desse registro, pois enquanto na França o registro só serve para garantir a publicidade, aqui, tal qual no sistema germânico, o registro é causa de transferência da propriedade. Já a diferença em relação ao sistema vigente na Alemanha concerne, basicamente, à eficácia do ato registral. Enquanto no sistema alemão o registro, como prova do domínio, conta com presunção absoluta de veracidade, entre nós essa presunção é relativa, reservando-se ao verdadeiro dono a prova em contrário. Presume-se verdadeiro o registro enquanto não for cancelado.

Desde a Lei Imperial 1.237 de 1864, concebe-

mos duplo efeito ao ato registral: constitui o direito real e anuncia a terceiros o seu conteúdo, dando-lhe publicidade. Antes do registro, o contrato cria obrigações entre as partes, mas, efetuado o registro, perfectibiliza-se a mutação jurídica, passando a propriedade à pessoa do adquirente. Concomitantemente, torna o Direito oponível *erga omnes*, em face da publicidade inerente ao registro.

Em relação à publicidade, os três sistemas

não se diferenciam. Todos a realizam pelo registro, ato declarativo de direito perante terceiros. A diferença primordial que afasta o sistema francês do alemão e do misto, aplicado no Brasil, é a ausência da eficácia constitutiva do Direito pelo ato registral.

Em face do sistema adotado na Alemanha, a dessemelhança do nosso assenta-se: primeiro —

nos efeitos do registro, que gera presunção relativa aqui e presunção absoluta entre os alemães; segundo — na responsabilidade civil decorrente dos erros do ato registral, que é pública na Alemanha, cabendo ao próprio Estado o dever de indenizar eventuais prejuízos, e privada no Brasil, onde o dever de indenizar é dos titulares das serventias.

Quanto à presunção relativa, a Lei de Registros Públicos dispõe, em seus arts. 212 e 216 que:

Art. 212. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar sua retificação, por meio de processo próprio.

“ Os serviços delegados pelo Poder Público, exercidos em caráter privado, apenas garantem o seu exercício por particular; cuja delegação necessariamente será precedida de concurso público de provas e títulos. O serviço notarial e de registro continua sendo eminentemente público. ”

Art. 216 - O registro poderá também ser retificado ou anulado por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução.

Conclui-se que as alterações trazidas pela nova lei não trouxeram inovações ao sistema de registro de imóveis efetuado no Brasil. Muito menos o aproximou do sistema alemão. E não poderia ser diferente, sob pena de ferir o art. 236 da Constituição Federal, que determina que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Naturalmente, não poderia essa norma constitucional ser alterada por uma lei ordinária.

É de se ter presente que a atividade notarial e de registro exercida por delegação não a induz em privatização de suas atividades. Os serviços delegados pelo Poder Público, exercidos em caráter privado, apenas garantem o seu exercício por particular, cuja delegação necessariamente será precedida de concurso público de provas e títulos. O serviço notarial e de registro continua sendo eminentemente público. Essa atividade é extremamente vinculada à lei e à fiscalização do Poder Público. Vejamos o consignado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Eloy da Rocha, no julgamento da Representação 891,

RTJ 68/311:

Aspecto particular, que vem, igualmente, da tradição, é a organização dos serviços. Titulares de ofícios de Justiça podem incumbir-se de sua instalação material. Podem alugar ou comprar os prédios que lhes servem de sede. Por outro lado, podem contratar empregados, prepostos seus. É peculiaridade desses serviços. Acentuei, por isso, de começo, que se trata de serviço público, com

características especiais. A serventia não tem caráter de empresa privada. O eminente Professor José Frederico Marques, em parecer invocado na discussão, afirmou terminantemente: “embora não se possa comparar o cartório a uma empresa, igualmente não se lhe pode equiparar totalmente a uma repartição pública”. A serventia não é empresa, quer pelo objeto da atividade, quer pela relação jurídica existente entre o titular da serventia e o Estado. Pode ser empresa o ofício que exercita atividade pública

desse tipo? Não se cuida, ademais, de organização que fique a cargo, exclusivamente, do titular do ofício. Em qualquer caso, a organização é regida por lei; o serviço fica sujeito ao controle e à disciplina judicial.

Na verdade, a norma insculpida nas alterações introduzidas pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, não trouxe qualquer modificação no sistema de registro adotado no Brasil. No que interessa ao presente trabalho, assim dispôs a citada lei:

“ Com a nova lei, o governo brasileiro busca integralizar ainda mais os dois cadastros. Por isso, passou a exigir dos cartórios fazerem constar nas escrituras os dados oriundos do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais, além de serem obrigados a informar mensalmente as alterações na titularidade, desmembramento, loteamento e modificação relacionadas às questões ambientais. ”

Art. 2º (...)

§ 1º (...)

§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

§ 3º A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do Incra e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes.

O cadastro de imóveis rurais não é novidade no Direito brasileiro. Desde a Lei 5.868/72, regulamentada pelo Decreto-Lei 72.106/73, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, os imóveis rurais passaram a ter um cadastro es-

pecífico autônomo em relação ao Registro de Imóveis, cuja finalidade é distinta. “Tal cadastro — segundo Maria Helena Diniz, destinar-se-á a ser, tão-somente, o repositório de imóveis situados ou não fora do perímetro urbano, com destinação agropecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, sem o objetivo de assegurar ou de garantir a propriedade de seus titulares, mas com o de fazer um levantamento ordenado das áreas rurais existentes no Brasil, de seu parcelamento e utilização. Conseqüentemente, o imóvel rural, destinado à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, submeter-se-á a dois registros autônomos, de fins diversos, que, contudo, têm ponto de contato relativamente às limitações, à sua transferência, controladas por ambos, como, exemplificativamente, sucede nos módulos de desmembramento e na alienação a estrangeiros”. (*Sistemas de Registros de Imóveis*. São Paulo, Saraiva, 2ª ed., 1997, p. 25).

Conclusão

Vê-se, portanto, que a norma em comento não inovou o sistema de registro de imóveis no Brasil. Criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, pelo qual os imóveis rurais serão identificados por um código único, o que viabiliza a circulação de informações entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, a Secretaria da Receita Federal e demais órgãos federais.

Com a nova lei, o governo brasileiro busca integralizar ainda mais os dois cadastros. Por isso, passou exigir dos cartórios fazerem constar nas escrituras os dados oriundos do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais, além de ser obrigado a informar mensalmente as alterações

na titularidade, desmembramento, loteamento e modificação relacionadas às questões ambientais. Aspira-se que o Sistema Nacional de Cadastro Rural seja um novo instrumento contra fraudes e superposição de áreas e não o substituto do ofício de registro de imóveis.

Destarte, não houve qualquer alteração normativa a ponto de modificar o Sistema de Registro de Imóveis no Brasil, continuando a ser exercido pelos Oficiais de Registro de Imóveis, atividade pública delegada ao particular mediante concurso público de provas e títulos. O registro permanece como ato constitutivo, cuja presunção eficaz é relativa.

